



SFDE

Société Française pour le
Droit de l'Environnement

Revue Juridique de l'Environnement

n° 1 | Mars 2025

REVUE AVEC COMITÉ DE LECTURE

PUBLIÉE AVEC LE SOUTIEN DE L'UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
ET DE L'UNIVERSITÉ DE LIMOGES



L'INDEMNISATION DES DÉGÂTS AGRICOLES CAUSÉS PAR LE GRAND GIBIER. BILAN ET PERSPECTIVES

Charles LAGIER

Avocat

Maître de conférences honoraire de droit public

Sciences Po Lyon

Résumé Dans le cadre de leurs missions de service public, les fédérations départementales des chasseurs se sont vu confier par la loi du 26 juillet 2000 l'indemnisation des dégâts agricoles causés par le grand gibier. Aujourd'hui, le montant des dégâts est estimé à 76 millions d'euros par an. Or, le système actuel de l'indemnisation des dégâts de grand gibier – mêlant à la fois la procédure amiable d'indemnisation et la procédure judiciaire – génère un contentieux abondant, souvent mal compris et qui montre ses limites. Une réforme globale de ce système paraissant à bout de souffle est désormais indispensable pour assurer le maintien de l'indemnisation en même temps que l'activité des fédérations de chasseurs.

Mots clés : Chasse, dégâts agricoles, sanglier, fédération départementale des chasseurs, indemnisation, réforme.

Summary *Compensation for agricultural damage caused by large game. Assessment and outlook. Under their public service remit, the law of July 26th, 2000, entrusted the departmental hunting federations with implementing the compensation scheme for agricultural damage caused by big game. Currently, the amount of damages is estimated € 76 million per year. However, the actual compensation system for damages caused by big game – combining both amicable and judicial procedures – generates a large amount of litigation, which is poorly understood and shows limitations. A comprehensive overhaul of this seemingly exhausted scheme is now essential in order to ensure the continuation of compensation while maintaining the activity of the hunting federations.*

Keywords: Hunting, Agricultural damage, Wild boar, Departmental federation of hunters, Compensation, Reform.

On ne devrait pas s'habituer à observer des sangliers sur la plage de Pampelonne, sous les yeux des vacanciers, à quelques encablures de Saint-Tropez¹. On ne devrait pas non plus s'accoutumer aux protestations parfois véhémentes et violentes du monde agricole contre les dégâts causés par les mêmes bêtes, valant aux préfetures des jets de fumier en guise de représailles. Et on ne devrait non plus entendre les réticences des chasseurs sollicités de plus en plus pour réguler la bête noire. Et pourtant, la problématique des dégâts causés par l'espèce *Sus Scrofa* est omniprésente tant à la campagne que dans les villes. C'est tout dire ! Il n'est plus le temps où il est bon de philosopher sur l'une des grandes dernières bêtes sauvages de la nature en France². L'emblème des gaulois fait beaucoup jaser et beaucoup réfléchir³. Il reste que cet ongulé, auquel s'ajoutent chevreuils et cerfs, vaut aux chasseurs de payer pas moins de 76 millions d'euros au titre de l'indemnisation des dégâts aux cultures. Cette somme vertigineuse s'inscrit dans l'exercice d'une mission de service public confiée aux fédérations départementales des chasseurs par le législateur depuis la loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000⁴. À cette date, l'État a transféré cette compétence aux fédérations de chasseurs. Celles-ci ont donc succédé à l'Office national de la chasse (ONC), ce qui a fait dire que le régime de l'indemnisation est à caractère administratif. Pour autant, les dégâts sont également une source très importante de contentieux judiciaire. Il apparaît même que les deux procédures s'entrechoquent, voire se contredisent, tant les textes sont sollicités et torturés par les parties en litige. Surgissent également, de temps à autre, des actions en justice fondées sur l'article 1240 du Code civil. La victime de dégâts appelle la faute de la fédération ou du chasseur à son secours.

En matière de dégâts de grand gibier, la situation apparaît donc comme assez inextricable. Les sangliers prospèrent. Les dégâts explosent. Les chasseurs n'en finissent plus de payer. Et, au final, il en ressort un très lourd sentiment d'insatisfaction par les uns et par les autres⁵. Les agriculteurs sont malmenés dans leur profession. Les chasseurs – de moins en moins nombreux – sont acculés à chasser pour chasser.

Dans ces conditions, la perpétuation des règles en vigueur paraît difficile à tenir. Les rapports administratifs se multiplient, les lois, décrets et autres arrêtés se succèdent de façon assez régulière. Or, rien ne change. Sans oublier que les grands animaux, et plus spécialement les sangliers, sont à l'origine d'accidents de la circulation, automobile et ferroviaire⁶. Pour faire bon poids, on peut ajouter la peste porcine agricole dont on connaît le risque extrême pour la filière porcine.

1 D. Andresy, « Des "vacanciers" insolites à la plage ! », *Aujourd'hui en France*, 27 août 2023.

2 S. Finger, « Le sanglier, ou le syndrome de la faune trop sauvage », *Libération*, 2 juin 2023, p. 23.

3 R. Mathevet et R. Bondon, *Sangliers. Géographies d'un animal politique*, Actes Sud, Mondes sauvages, 2022.

4 Loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse, *JO*, 27 juillet 2000, p. 11542.

5 T. Souperbie, « Dégâts causés par le gibier : Agriculteurs et chasseurs ne sont plus sur la même longueur d'onde », *Medialot*, 9 mai 2024.

6 461 accidents cette année sur le réseau TER de la région Hauts-de-France contre 213 en 2023, *Aujourd'hui en France*, 9 décembre 2024.

En conséquence, et pour faire simple, on peut dire que le système de financement de l'indemnisation des dégâts de grand gibier est à bout de souffle (I.) et qu'une réforme des mécanismes et des institutions s'impose (II.).

I. LA QUESTION DU FINANCEMENT DE L'INDEMNISATION EST À POSER

Les dégâts de grand gibier sont une question de premier choix pour les institutions administratives et politiques. Les rapports succèdent aux rapports⁷. Et il n'est pas sans la Cour des comptes qui propose de ne pas confier la régulation du gibier qu'aux seuls chasseurs⁸ (*Rapport public annuel*, 2024, p. 34).

1. Pour mémoire

Un regard historique permet de comprendre que le régime de l'indemnisation des dégâts de grand gibier aux cultures et aux récoltes est étroitement lié à l'évolution de la gestion des grands animaux par la chasse. La loi n° 68-1172 du 27 décembre 1968⁹ instaure le plan de chasse au grand gibier. Elle s'accompagne de la mise en œuvre du plan de chasse de ces animaux à la fois quantitatif et qualitatif. Exit le droit d'affût que pratiquait le monde agricole jusque-là.

Même si les chasseurs abondaient aux comptes de l'administration et de son établissement public ONC, c'était bel et bien l'État qui assurait le financement de l'indemnisation des dégâts. Déjà, à l'époque, les règles en vigueur ne brillaient pas par leur simplicité. Au-delà du prix de leur permis de chasser, les chasseurs étaient sollicités pour acquitter des « surcotisations ». Avec le vote de la loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000¹⁰, les fédérations de chasseurs sont confortées dans leur rôle et reçoivent des compétences nouvelles. Signalons à titre d'exemple, l'obligation du schéma départemental de gestion cynégétique, la formation au permis de chasser, et le financement de l'indemnisation des dégâts de grand gibier aux cultures et aux récoltes. Sur le papier, les recettes liées au plan de chasse du grand gibier devaient permettre d'assurer ce financement. Or, l'explosion des populations de sanglier a fait mesurer assez vite la faiblesse des ressources financières destinées à ce poste de dépenses fédérales. À l'occasion de l'adoption de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019¹¹, de nouvelles compétences sont encore transférées aux fédérations

7 A. de Riber et alii, *Mission sur les dégâts de grand gibier*, 2012 ; A. Perea et J.-N. Cardoux, *Restaurer l'équilibre agro-sylvo-cynégétique pour une pleine maîtrise des populations de grand gibier et de leurs dégâts à l'échelle nationale*, 2019 ; Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux, *Mise en gestion durable de la forêt française privée*, 2024.

8 G. Bedarida, « Professionnaliser pour mieux réguler ? », *Grande Faune*, n° 182, juin 2024.

9 Loi n° 68-1172 du 27 décembre 1968 de finances pour 1969, *JO*, 29 décembre 1968, p. 12339.

10 Loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse, préc.

11 Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019, portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations de chasseurs et renforçant la police de l'environnement, *JO*, 26 juillet 2019, texte n° 2.

de chasseurs. Et cette fois, le législateur inscrit dans le marbre l'obligation pour les fédérations d'appeler des cotisations obligatoires sur les territoires de chasse pour financer le compte des dégâts de gibier. Il en résulte que les chasseurs sont aujourd'hui seuls, et rigoureusement seuls, pour indemniser les agriculteurs des dégâts que cause le grand gibier.

2. Une mission de service public en danger

Devant l'explosion monumentale des budgets dédiés à ce sujet et la menace conjointe que certaines fédérations départementales des chasseurs soient en cessation de paiement, la Fédération nationale des chasseurs sollicita du Conseil constitutionnel la vérification de la constitutionnalité des dispositions en vigueur, à savoir l'exclusivité de la compétence fédérale pour payer les dégâts¹². Las, le Palais royal confirma que les fédérations avaient en charge cette mission de service public et qu'elles disposaient d'ailleurs des moyens pour l'exercer, quitte à se retourner contre l'auteur des dommages. Débarrassé du risque constitutionnel mais finalement peu ingrat à l'égard du monde de la chasse, le pouvoir politique décida d'alléger la charge des fédérations de chasseurs en apportant une aide pour 2023-2025 aux fédérations. Il y avait toutefois une contrepartie à cette aide financière, à hauteur de quelque 30 millions d'euros, qui consistait à obliger les chasseurs à prélever plus de sangliers notamment et à obtenir une baisse significative des populations de suidés¹³.

À ce coup de pouce financier furent ajoutées quelques réformes des règles de pratique de la chasse. Tel est l'objet des décret¹⁴ et arrêté¹⁵ du 30 décembre 2023. À l'encadrement de l'agraineage dissuasif se sont ajoutées des mesures facilitatrices de la chasse du sanglier. Les puristes de l'éthique de la chasse ont pu s'en émouvoir en découvrant qu'il était désormais possible de tirer des sangliers dans le sillage de la moissonneuse batteuse. Le recours à la chevrotine était également rendu plus aisé. On comprend que ces réformes avaient pour objectif d'accroître la pression de chasse et de faire baisser les effectifs de sangliers. Pour autant, certains facteurs, certains sujets restaient en dehors des débats. Tel est le cas des territoires non chassés, non pas par conviction de leur propriétaire, mais plutôt par leur configuration. Cela vise les territoires périurbains, véritables refuges de sangliers au sein desquels la chasse est extrêmement délicate à opérer. Le bouleversement des campagnes et la multiplication des ronds-points et autres rocadés ont, ces dernières années, favorisé ces réservoirs à gibier. Ajoutons que l'État n'a jamais

¹² Cons. const., 20 janvier 2022, n° 2021-963 ; sur renvoi de CE, ch. réun., 15 octobre 2021, n° 454722.

¹³ E. Maillart, « Indemnisation des dégâts de gibier plan d'accompagnement financier de l'État », *Le chasseur de la Marne*, n° 85, décembre/janvier/février 2023/2024.

¹⁴ Décret n° 2023-1363 du 28 décembre 2023, relatif à la réduction et à l'indemnisation des dégâts de grand gibier, *JO*, 30 décembre 2023, texte n° 99.

¹⁵ Arrêté du 28 décembre 2023, portant modification de l'arrêté du 1^{er} août 1986 relatif à divers procédés de chasse, de destruction des animaux nuisibles et à la reprise du gibier vivant dans un but de repeuplement, *JO*, 30 décembre 2023, texte n° 109.

eu la volonté de reconsidérer la politique des espaces naturels protégés (parcs, réserves,...) dans lesquels le sanglier trouvait le gîte pour aller y chercher le couvert à l'extérieur.

Enfin, il sera précisé que le statut du sanglier n'est pas uniforme dans l'ensemble du pays. Que ses modalités de gestion cynégétiques diffèrent d'un département à un autre, sans oublier la question du classement du sanglier comme ESOD (espèce susceptible d'occasionner des dégâts) laissée à la discrétion de la décision préfectorale comme pour le lapin et le pigeon ramier. Pour être complet, on doit rappeler que le droit de la chasse en France comporte un volet national et un volet de droit local. Dans les départements d'Alsace-Moselle, le financement des dégâts est du ressort de fonds d'indemnisation en vigueur dans les trois départements¹⁶.

II. UNE RÉFORME DES MÉCANISMES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS S'IMPOSE

Sur le plan strictement juridique, les règles de l'indemnisation des dégâts agricoles causés par le grand gibier revêtent un caractère spécifique. À titre d'exemple, la prescription des six mois prévue à l'article L. 426-7 du Code de l'environnement est dérogatoire au droit commun de la prescription. Disons-le tout net. Il n'existe pas un régime d'indemnisation mais au moins trois. Quant aux institutions comme la CDCFS¹⁷ et la CNI¹⁸, elles ne manquent pas de surprendre au point qu'on pourrait les dénommer « IANI » (Institutions Administratives Non Identifiées).

1. Un dualisme devenant insupportable et impraticable

La procédure dite administrative est celle qui s'impose aux agriculteurs et aux fédérations départementales des chasseurs. Elle est tout entière régie par le Code de l'environnement aux articles L. 426-1 à L. 426-6 et R. 426-1 à R. 426-19. Ces textes imposent de nombreuses formalités aux uns et aux autres et forment autant de chicanes propices à nouer le contentieux. De façon régulière, ces dispositions sont toilettées. Ici, on augmente le montant de la franchise. Là, on revoit la grille d'indemnisation. Pour autant, cette première branche du dispositif n'est pas exclusive de l'autre, la voie judiciaire. Ainsi, il est très fréquent de voir l'usager de la fédération départementale des chasseurs, à savoir l'agriculteur, commencer par la procédure d'indemnisation pour emprunter ensuite la voie de la réparation judiciaire. Enfin, l'article 1240 du Code civil vient parfois faire irruption dans le débat pour que soit soulevée la faute de la fédération départementale des chasseurs. On doit signaler d'autre part, que la voie de l'action récursoire diligentée par la fédération des chasseurs contre l'auteur supposé des dommages demeure une possibilité assez peu employée par les organismes cynégétiques.

¹⁶ Pour un exemple de contentieux en droit local, CAA Nancy, 8 décembre 2005, n° 00NC00221.

¹⁷ Commission départementale de la chasse et de la faune sauvage.

¹⁸ Commission nationale d'indemnisation.

En conséquence, une forme d'état des lieux du contentieux révèle que le dualisme de la voie administrative et de la voie judiciaire est de plus en plus utilisé et que cela rend quelque peu impraticable la procédure d'indemnisation. L'agriculteur victime de dégâts est impatient de percevoir son dû et cette impatience le conduira à ne pas attendre l'issue de la procédure non contentieuse. Pour prévenir les effets néfastes de la prescription, le même saisira le juge judiciaire pour faire valoir ses droits et y ajoutera, pour faire bonne mesure, l'existence d'une faute commise par la fédération, soit dans la procédure non contentieuse soit dans la gestion du gibier.

Le droit des dégâts de gibier est encore complexifié parfois par la recherche du juge compétent. En effet, la puissance publique est, dans certains cas, à l'origine des dégâts, qu'il s'agisse de terrains militaires¹⁹ ou de domaines pénitentiaires²⁰.

Face à une telle accumulation de préoccupations juridiques et financières, les fédérations de chasseurs n'ont d'autre choix que de rechercher les ressources indispensables à l'exercice de la mission de service public. Cela ne va pas sans heurt avec leurs propres adhérents²¹ ou avec d'autres instances comme l'Office national des forêts²².

Et il est tout de même assez curieux de constater que les conflits avec les territoires rétifs à la chasse soient plutôt rares²³.

2. Des institutions non identifiées

Par ailleurs, il convient de signaler la curiosité que constituent les commissions départementales et nationales relatives aux dégâts de gibier. En ce qui concerne la Commission départementale, elle est plus facile à cerner que son homologue national. Appendice de la CDCFS, elle reste une institution consultative devant fournir des avis au préfet sur la gestion du gibier et la fixation du barème des denrées agricoles. Pour ce qui est de la Commission nationale d'indemnisation, l'identification est plus malaisée. Elle est qualifiée d'institution consultative par le Code de l'environnement²⁴. Pour autant, cette instance prend des décisions à caractère administratif dont la portée s'impose aux acteurs du secteur agricole et cynégétique²⁵. Et pourtant, dépourvue de la personnalité morale, elle est insusceptible d'être atraite en justice alors qu'elle doit être saisie d'un RAPO (recours administratif préalable obligatoire) en application du Code de l'environnement²⁶.

¹⁹ T. confl., 13 mai 2013, n° C3899.

²⁰ T. confl., 11 mai 2020, n° C4181.

²¹ Par exemple : TA Melun, 19 juin 2020, n° 1803706 et n° 1900856 ; TA Nancy, 19 décembre 2023, n° 2102575.

²² CE, 31 janvier 2018, n° 48602.

²³ Cons. const., 20 janvier 2022, *SCI du Mesnil*, n° 2021-964 ; sur renvoi de CE, 6^e ch., 27 octobre 2021, n° 455017.

²⁴ Articles L. 426-5 et R. 426-3 C. env.

²⁵ T. confl., 17 juin 1999, n° 03114 ; CE, 22 octobre 1999, n° 167508.

²⁶ CAA Marseille, 14 septembre 2018, *FDC du Var*, n° 17MA00387, *AJDA* 2019, 39.

III. LA REDISTRIBUTION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES FÉDÉRATIONS DE CHASSEURS APPARAÎT PERTINENTE

La sensibilité politique et sociale des dégâts de grand gibier n'a pas échappé aux observateurs. Les chiffres sont parlants. En 1970, le tableau de sangliers s'élevait à quelque 35 000 individus alors que les chasseurs étaient un peu plus de deux millions. En plus de cinquante ans, le nombre de chasseurs a été divisé par deux tandis que le nombre de sangliers au tableau passait brutalement à plus de 820 000 spécimens²⁷. La propagande anti-chasse ne manquera pas de soutenir que les chasseurs en sont responsables par leurs lâchers mais cette posture idéologique ne retiendra pas l'attention. Le changement climatique, les modifications culturelles, l'évolution génétique de l'espèce, la multiplication des zones non chassées sont les causes réelles de cette explosion démographique. Le phénomène n'est pas tout à fait propre à la France car il se retrouve sur d'autres continents comme aux États-Unis ou même à Hong Kong.

Il est ici question de gibier, par conséquent de *res nullius*. Or le sanglier, sauf exception, n'appartient à personne et il n'appartiendra bientôt même plus au propriétaire d'un enclos dans lequel il était *res propria* depuis l'adoption de la loi n° 2023-54 du 2 février 2023²⁸. Il n'est donc pas déplacé de soutenir que l'État a des responsabilités dans la gestion de la faune sauvage. D'ores et déjà, la puissance publique indemnise les dégâts causés par le loup²⁹. Il arrive même qu'il soit condamné en justice à payer les atteintes que causent les cormorans aux pisciculteurs des étangs. Il ne serait donc pas hérétique d'envisager que ce soit l'État qui prenne le relais des organismes cynégétiques pour indemniser les dommages causés aux cultures et aux récoltes par le grand gibier. Cette perspective est celle que retient une proposition de loi très récente³⁰ dont le grand intérêt est de redistribuer les tâches entre la puissance publique et les fédérations de chasseurs. À celles-ci, la gestion administrative de la procédure d'indemnisation. À l'État, la prise en charge du coût financier des dégâts agricoles. C'est à ce prix que les baigneurs de Pamplonne retrouveront la tranquillité...

²⁷ Ass. nat., JO Questions écrites parlementaires, 10 décembre 2024, p. 6701.

²⁸ Loi n° 2023-54, 2 février 2023, visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et protéger la propriété privée, JO, 3 février 2023, texte n° 1.

²⁹ Un montant de 4,18 millions d'euros en 2019 pour le loup et 5,04 millions pour les trois espèces, loup, ours, lynx en 2019 ; E. Bonnivard, *Rapport d'information relatif aux conséquences financières et budgétaires de la présence des grands prédateurs sur le territoire national*, Ass. nat., n° 5122, 2022.

³⁰ L. Burgoa et alii, *Proposition de loi visant à réformer et à moderniser le régime de l'indemnisation des dégâts de grand gibier*, Sénat, n° 681, 5 juin 2024.